

# Opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osaston kansainvälisen indikaattorituotannon koordinaatio-ryhmän vuosiraportti 2006

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:37

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä

*Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar*

# Opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osaston kansainvälisen indikaattorituotannon koordinaatio-ryhmän vuosiraportti 2006

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:37



OPETUSMINISTERIÖ

*Undervisningsministeriet*

MINISTRY OF EDUCATION

*Ministère de l'Éducation*

Opetusministeriö / Undervisningsministeriet

Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto / Utbildnings- och forskningspolitiska avdelningen

PL / PB 29

00023 Valtioneuvosto / Statsrådet

<http://www.minedu.fi/julkaisut>

952-485-267-5 (PDF)

ISSN 1458-8102

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/

Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2006:37

## Kuvailulehti

**Julkaisija**  
Opetusministeriö

**Julkaisun päivämäärä**  
21.12.2006

<b>Tekijät</b> (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osaston kansainvälisen indikaattorituotannon koordinaatioryhmä <b>Puheenjohtaja:</b> Heikki Mäenpää <b>Sihteeri:</b> Johanna Haahtela		<b>Julkaisun laji</b> Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä	
		<b>Toimeksiantaja</b> Opetusministeriö	
		<b>Toimielimen asettamispvm</b> 28.10.2005	<b>Dnro</b> 65/040/2005
<b>Julkaisun nimi</b> (myös ruotsinkielinen) Opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osaston kansainvälisen indikaattorituotannon koordinaatioryhmän vuosiraportti 2006 (Årsrapport för 2006 av samordningsgruppen för internationellt indikatorarbete vid undervisningsministeriets utbildnings- och forskningspolitiska avdelning)			
<b>Julkaisun osat</b> Muistio			
<b>Tiivistelmä</b>  Ministeriö asetti syksyllä 2005 työryhmän seuraamaan kansainvälistä indikaattori- ja vertailutyötä koulutuspolitiikan alalla, jota tehdään erityisesti EU:n ja OECD:n piirissä. Työryhmä on käynyt sekä periaatteellista keskustelua koulutuspolitiikan kansainvälisten indikaattoreiden roolista politiikan teossa että lähete keskustelua tärkeistä kansainvälisissä kokouksissa ja muuten esillä olleista ajankohtaisista aiheista. Koulutuspolitiikan indikaattorit ovat nousseet niin kansallisesti kuin kansainvälisesti paitsi koulutuspoliittisen keskustelun myös koulutuspolitiikan tekemisen asialistalle keskeisinä instrumentteina. Koulutusjärjestelmiä vertailevia tilastoja käytetään yhä enemmän. Kansallisesti ja kansainvälisesti käytettävät indikaattorit ovat usein poliittisia valintoja, koska indikaattoreilla mitataan koulutusjärjestelmien toimintaedellytyksiä ja tavoitteiden toteutumista. Työryhmä toteaa, että Suomen tulee olla valppaana kansainvälisten koulutusindikaattoreiden kehittämisessä. Toisaalta Suomen tulee edistää pohjoismaisia koulutuspoliittisia arvoja ja toisaalta olla avoin myös sellaiselle mittaamiselle, jossa emme yllä kärkeen. Määrällisesti on odotettavissa lisääntyvää kansainvälistä indikaattorituotantoa, jossa priorisointi-, koordinaatio- ja työnjakokysymykset ovat keskeisiä. Työryhmä suosittelee, että indikaattorituotannon asiantuntijoiden, poliittisten päätöksentekijöiden sekä koulutuksen tutkijoiden välistä vuoropuhelua parannetaan.			
<b>Avainsanat</b> koulutusindikaattorit ja -tilastot, EU, OECD			
<b>Muut tiedot</b>			
<b>Sarjan nimi ja numero</b> Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:37		<b>ISSN</b> 1458-8102	<b>ISBN</b> 952-485-267-5 (PDF)
<b>Kokonaissivumäärä</b> 16	<b>Kieli</b> suomi	<b>Hinta</b>	<b>Luottamuksellisuus</b> julkinen
<b>Jakaja</b>		<b>Kustantaja</b> Opetusministeriö	

## Presentationsblad

**Utgivare**  
Undervisningsministeriet

**Utgivningsdatum**  
22.12.2006

<b>Författare</b> (uppgifter om organets namn, ordförande, sekreterare) Samordningsgruppen för internationellt indikatorarbete vid undervisningsministeriets utbildnings- och forskningspolitiska avdelning  <b>Ordförande:</b> Heikki Mäenpää <b>Sekreterare:</b> Johanna Haahtela		<b>Typ av publication</b> Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar	
		<b>Uppdragsgivare</b> Undervisningsministeriet	
		<b>Datum för tillsättande av</b> 28.10.2005	<b>Dnro</b> 65/040/2005
<b>Publikation</b> (även den finska titeln) Opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osaston kansainvälisen indikaattorituotannon koordinaatioryhmän vuosiraportti 2006 (Årsrapport för 2006 av samordningsgruppen för internationellt indikatorarbete vid undervisningsministeriets utbildnings- och forskningspolitiska avdelning)			
<b>Publikationens delar</b> Promemoria			
<b>Sammandrag</b> <p>Hösten 2005 tillsatte ministeriet en arbetsgrupp för att följa det internationella indikator- och jämförande arbetet på det utbildningspolitiska området. Detta arbete utförs särskilt inom EU och OECD. Arbetsgruppen har både fört principiella diskussioner om vilken roll de utbildningspolitiska internationella indikatorerna spelar i det politiska arbetet och en remissdebatt om viktiga frågor som behandlats vid internationella möten eller annars varit aktuella.</p> <p>De utbildningspolitiska indikatorerna har såväl nationellt som internationellt lyfts fram som centrala instrument inte bara i den utbildningspolitiska debatten utan också på agendan för utbildningspolitiken. Statistik som jämför utbildningssystemen används i allt större utsträckning.</p> <p>De indikatorer som utnyttjas nationellt och internationellt är ofta politiska val, eftersom indikatorerna används för att mäta utbildningssystemens verksamhetsbetingelser och måluppfyllelsen. Arbetsgruppen konstaterar att Finland måste vara aktiv vid utvecklandet av internationella utbildningsindikatorer. Å ena sidan bör Finland främja nordiska utbildningspolitiska värderingar och å andra sidan vara öppet också för sådant mätande där vi inte når upp till den absoluta toppen.</p> <p>Kvantitativt sett kan vi vänta oss att internationella indikatorer produceras i allt högre grad och att prioriterings-, samordnings- och arbetsfördelningsfrågor då får stor vikt. Arbetsgruppen rekommenderar att dialogen mellan experterna på indikatorområdet, de politiska beslutsfattarna och utbildningsforskarna förbättras.</p>			
<b>Nyckelord</b> utbildningsindikatorer och -statistik, EU, OECD			
<b>Övriga uppgifter</b>			
<b>Seriens namn och nummer</b> Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2006:37		<b>ISSN</b> 1458-8102	<b>ISBN</b> 952-485-267-5 (PDF)
<b>Sidoantal</b> 16	<b>Språk</b> finska	<b>Pris</b>	<b>Sekretessgrad</b> offentlig
<b>Distribution</b>		<b>Förlag</b> Undervisningsministeriet	

# Opetusministeriölle

Kansainvälisen koulutuspolitiikan indikaattorituotannon merkitys on voimakkaasti kasvanut mm. EU:n ja OECD:n piirissä. Tämän takia syksyllä 2005 oli tarpeen asettaa koulutus- ja tiedepolitiikan osaston toimialueelle uusi kansainvälisen indikaattorituotannon koordinoinnista huolehtiva virkamiesryhmä, jossa osaston eri yksiköiden asianomaisten virkamiesten lisäksi ovat edustettuina Opetushallitus ja Tilastokeskus.

Koordinaatioryhmän tehtävänä on

- 1 käsitellä valmistavasti koulutusjärjestelmien kansainvälisen indikaattorituotannon ja vertailun politiikkakysymyksiä;
- 2 tukea ja yhteen sovittaa EU:n ja OECD:n indikaattorituotannon kansallista valmistelua;
- 3 edistää kansainvälisen ja kansallisen tietotuotannon yhteensovittamista;
- 4 tehdä esityksiä indikaattorituotannon kehittämisestä; sekä
- 5 raportoida vuosittain tai tarvittaessa tiheämminkin opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osastolle kansainvälisen indikaattorituotannon tilasta ja kehitysnäkymistä.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin neuvotteleva virkamies Heikki Mäenpää opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osastolta, varapuheenjohtajiksi suunnittelupäällikkö Kirsi Kangaspunta ja neuvotteleva virkamies Ilkka Turunen. Lisäksi jäseniksi kutsuttiin ylitarkastaja Johanna Jäntti (osaston esikunta), opetusneuvos Jari Rajanen (yleissivistävän koulutuksen yksikkö), ylitarkastaja Jukka Lehtinen (ammattillisen koulutuksen yksikkö), ylitarkastaja Kari Korhonen (ammattikorkeakouluyksikkö), suunnittelija Tomi Halonen (yliopistoyksikkö) ja kehittäispäällikkö Iiris Patosalmi, suunnittelija Ville Heinonen (aikuiskoulutusyksikkö), opetusneuvos Matti Kyrö ja opetusneuvos Reijo Laukkanen (Opetushallitus) sekä erikoistutkija Irja Blomqvist ja yliaktuaari Mika Tuononen (Tilastokeskus). Koordinaatioryhmän sihteerinä toimii EU-avustaja Johanna Haahtela.

Koordinaatioryhmän asiantuntijoina toimivat opetusneuvos Jorma Ahola (OECD:n koulutuskomitea), opetusneuvos Armi Mikkola (opettajat), ylitarkastaja Marja Kylämä ja kehittäispäällikkö Jouni Kangasniemi (tietoyhteiskunta), ylitarkastaja Riitta Lehtomaa (koulutuksen talous), erityisasiantuntija Jari Jokinen (EU-edustusto) ja opetusneuvos Heikki Kokkala (OECD-edustusto).

Työryhmän toimikausi on 15.11.2005–31.10.2008. Käsillä oleva vuosiraportti on ensimmäinen työryhmän seurantaraportti.

Työryhmä luovuttaa tämän vuosiraporttinsa opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osastolle.

Helsingissä 19.12.2006

Työryhmän puheenjohtaja

Heikki Mäenpää

Työryhmän sihteeri

Johanna Haahtela

## Sisältö

	<u>Opetusministeriölle</u>	<u>5</u>
1	<u>Johdanto</u>	<u>8</u>
2	<u>Ajankohtaiset asiat</u>	<u>10</u>
	2.1 Yleistä	10
	2.2 OECD	10
	2.3 Euroopan unioni	11
3	<u>Politiikkajohtopäätökset</u>	<u>15</u>



# 1 Johdanto

Koulutuspolitiikan indikaattorit ovat nousseet niin kansallisesti kuin kansainvälisesti paitsi koulutuspoliittisen keskustelun myös koulutuspolitiikan tekemisen asialistalle keskeisinä instrumentteina. Koulutusjärjestelmiä vertailevia tilastoja käytetään yhä enemmän.

Kansallisesti ja kansainvälisesti käytettävät indikaattorit ovat usein poliittisia valintoja, koska indikaattoreilla mitataan koulutusjärjestelmien toimintaedellytyksiä ja tavoitteiden toteutumista.

Suomen tulee olla valppaana kansainvälisen koulutusindikaattoreiden kehittämisessä. Toisaalta Suomen tulee edistää pohjoismaisia koulutuspoliittisia arvoja ja toisaalta olla avoimia myös sellaiselle mittaamiselle, jossa emme yllä kärkeen.

Määrällisesti on odotettavissa lisääntyvää kansainvälistä indikaattorituotantoa, jossa priorisointi-, koordinaatio- ja työnjakokysymykset ovat keskeisiä.

Indikaattorituotannon asiantuntijoiden, poliittisten päätöksentekijöiden sekä koulutuksen tutkijoiden välistä vuoropuhelua on parannettava.

Työryhmä on käynyt sekä periaatteellista keskustelua koulutuspolitiikan kansainvälisten indikaattoreiden roolista politiikan teossa että lähete keskustelua tärkeistä kansainvälisissä kokouksissa ja muuten esillä olleista ajankohtaisista aiheista. Tällaisia ovat olleet muun muassa:

- EU:n lisääntyvä indikaattorituotanto ja yksittäiset indikaattorihankkeet (kielitaito, opettajat ja kouluttajat, aikuiset)
- OECD:n tutkimuksiin osallistuminen
- OECD:n indikaattorituotannon priorisointi ja mahdolliset päällekkäisyydet EU:n indikaattorituotannon kanssa
- monitasoisesta indikaattorien kehittämistyöstä aiheutuvat kansalliset haasteet
- kansainvälisen opiskelijaliikkuvuuden mittaustavat
- aikuiskoulutusta ja aikuisten taitoja mittavien vertailuarvojen kehittämisen haasteet
- ammatillista koulutusta mittavien vertailuarvojen kehittämisen haasteet
- väestön koulutustason mittaust
- Suomen rooli kansainvälisessä indikaattorituotannossa

- kansallisesti tärkeiden indikaattorien kehittäminen kansainvälisesti
- koulutuksen tasapuolisuuden mittaaminen, mm. saavutettavuusmittari
- koulutuksen tuottavuuden tutkimus
- Euroopan komission asetusehdotus koulutustilastoista
- EU:n Standing Group on Indicators and Benchmarks -työryhmän työn seuraaminen
- indikaattoreiden merkitys politiikkaohjauksessa

## 2 Ajankohtaiset asiat

### 2.1 Yleistä

Suomi oli aloitteellinen jo ensimmäisellä EU:n puheenjohtajuuskaudellaan pyrkiessään rakentamaan tiiviimpää yhteistyötä tiedon tuotannossa EU:n ja OECD:n välille. 2000-luvulla tämä yhteistyö on olennaisesti kehittynyt ja työnjakoa esimerkiksi indikaattorituotannossa on jo saatu aikaan. Euroopan unionin koulutuspolitiikan tavoitteiden indikaattorit perustuvat suureksi osaksi yhteiseen tuotantoon, johon EU-maat OECD:n INES- ja PISA-projekteissa osallistuvat. Suomessa kansainvälisten järjestöjen yhteistyön tukemiseksi on edelleen parannettu koulutusindikaattoritiedon jakamista eri toimijoiden kesken. Pääkoordinaatiovastuu on opetusministeriöllä ja valmisteluolimenä toimii kansainvälisten indikaattorien työryhmä, jossa ministeriön lisäksi edustettuina ovat Tilastokeskus ja Opetushallitus.

EU:n Eurostatin ja OECD:n piirissä käydään keskustelua ISCED-uudistuksesta (International Standard Classification of Education). Ongelmana nykyisessä luokituksessa ovat eri tasojen rinnakkaiset luokat, kuten korkea-asteen 5A ja 5B. Unesco on ISCEDin kehittämisvastuujärjestö, joten lopullinen uudistuksen käynnistys tapahtuu sen toimesta. Euroopassa halutaan ISCEDin uudistus monella taholla sitoa EQF:n (European Qualification Framework) kehittämiseen, vaikka tutkintojen viitekehys ei ole tilastollinen luokitus.

### 2.2 OECD

OECD:n kaksi keskeistä toimintamuotoa, indikaattorituotanto ja teematutkinnat, ovat suomalaisen koulutuspolitiikan tärkeitä apuvälineitä. Indikaattorihankkeessa (INES) Suomi on ajanut tiedon avoimuuden ja paremman hyväksi käytön linjauksia. Suomi tukee avoimen INES-tietojen online-tietokannan rakennusta. Lisäksi Suomi tukee pyrkimystä käynnistää indikaattoritietojen käyttäjien käsikirjan tarkistaminen.

INES-projektin vuosijulkaisu Education at a Glance (EAG) sai jälleen mediassa kohtalaisen paljon huomiota, vaikka mitään olennaisesti muuttuneita indikaattoritietoja Suomen osalta ei voitukaan esitellä. Education at a Glancen tietoja yritetään saada tehokkaammin kansalliseen käyttöön. Tästä syystä ensi vuonna EAG 2007 ilmestymisen yhteydessä tuotetaan suomenkielinen analyysi keskeisistä indikaattoreista ja kehitystrendeistä.

EAG:n perusopetuksen tuotoksia kuvaavat indikaattorit perustuvat PISA (Programme for International Student Assessment) -ohjelman tuloksiin. Vuoden 2006 mittauksissa luonnon-tieteet ovat keskeisinä, kun vuonna 2000 olivat keskeisiä lukutaito ja 2003 matematiikka.

PISA 2006:n ensimmäinen raportti ilmestyy joulukuussa 2007.

OECD:n tavoitteena on laajentaa koulutuksen tuloksia koskevien indikaattorien tuottamista myös aikuisväestön taitojen tutkimiseen. Tätä varten toimii PIAAC (Program for International Assessment of Adult Competencies)-projekti. PIAACin on tarkoitus olla monivaiheinen arviointiohjelma, joka rakentuisi viiden vuoden syklien varaan. Ensimmäinen sykli on suunniteltu vuosille 2011–2012. Tutkimus tehdään otoksena 16–64-vuotiaista kotitaloustutkimuksena. Mukana tutkimuksessa ovat myös työttömät ja työvoiman ulkopuolella olevat. Arviointi kohdennetaan pääasiassa tietoyhteiskunnassa tarvittaviin kehittyneisiin ongelmanratkaisutaitoihin. Tavoitteena on kuitenkin turvata myös jatkuvuus edellisiin aikuisten taitotasoa mittaaviin tutkimuksiin. Tämän takia tutkimukseen sisällytetään ns. funktionaalisen lukutaidon osio. Lisäksi tutkintaan sisällytetään osio aikuisten perustaidoista. PIAACiin liittyy taustakysely, jolla selvitetään taitoja määrittäviä tekijöitä, niiden kehittämistä ja käyttöä. Osaksi tutkimusta on suunniteltu myös epäsuoria mittauksia. Ne koskevat yksilöllisiä, ei-kognitiivisia tuottoja, kuten terveydentilaa, kansalaiskäyttäytymistä, työmarkkina-asemaa. Suomi on osallistunut PIAACin valmisteluun. Tämänhetkisen arvion mukaan PIAACin kokonaiskustannukset ovat mittavat ja vähintään PISAn luokkaa. Aikuisväestön taitojen mittaamiseksi OECD:n pääsihteeri Gurria on ehdottanut myös korkeakoulututkimuksen suorittaneiden osaamistutkimusta ns. Graduate PISA-tutkimusta.

Koulutuksesta saatavan hyödyn tarkastelu tapahtuu tällä hetkellä Education at a Glance -teoksessa lähinnä eriasteisia tutkintoja suorittaneiden palkkavertailuna ja koulutuksen jälkeisenä työllistymisnopeuden vertailuna. Tältä osin uutena asiana on lähdetty kehittämään indikaattoreita, jotka laajentavat koulutuksen tuoton tarkastelun muihin yhteiskunnallisiin hyötyihin. Näiden Social Outcomes of Learning -indikaattorien kehittäminen kattaa koulutuksen vaikutuksen terveyteen ja vaikutuksen kansalais- ja yhteiskunnalliseen osallistumisaktiivisuuteen. Myös tällä valmistelulla on yhteys PIAACin valmisteluun.

## **2.3. Euroopan unioni**

EU-tasolla soveltuvien indikaattorien kehittäminen unionin tarpeisiin on lisääntymässä samalla, kun EU:n koulutusyhteistyössä keskustellaan yhä enemmän tietoon perustuvan koulutuspolitiikan (evidence-based policy) merkityksestä ja Koulutus 2010 -työohjelman seurannasta. Euroopan komissio on painottanut indikaattorialoitteissaan EU:n neuvoston päätelmissään 2005 esille ottamia indikaattoreita. Näitä alueita ovat koulutusinvestointien tehokkuus, tietotekniikka, liikkuvuus, aikuiskoulutus, opettajat ja kouluttajat, ammatillinen koulutus, sosiaalinen osallisuus ja aktiivinen kansalaistoiminta. Euroopan unionissa nähdään, että unionin on tehtävä yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen omien tietotarpeidensa tyydyttämiseksi. Komissiolta odotettiin vuonna 2006 uutta tiedonantoa koulutusindikaattoreista, mutta sen julkaisu ja neuvoston käsittely siirtyvät Saksan puheenjohtajuuskaudelle 2007.

### **Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus koulutusta ja elinikäistä oppimista koskevien tilastojen tuottamisesta ja kehittämisestä**

Euroopan komission joulukuussa 2005 antama ehdotus koulutustilastoja koskevasta asetuksesta käsiteltiin EY-neuvoston tilastotyöryhmässä Itävallan puheenjohtajuuskaudella keväällä 2006. Tilastotyöryhmä sai käsittelyn valmiiksi ja asetustekstistä saavutettiin maiden

yksimielisyyttä. Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella asetus on ollut Euroopan parlamentin käsittelyssä. Parlamentin työllisyys- ja sosiaaliasioista vastaava komitea on antanut asetukselta lausuntonsa. Koulutustilastoasetuksen valmistelusta parlamentissa vastaavan kulttuuri- ja koulutuskomitean käsittelyä odotetaan. Asetus valmistunee ja hyväksytään vuoden 2007 aikana.

EU:n koulutustilastot ovat tähän asti perustuneet pääasiassa ns. herrasmiessopimusten perusteella vapaaehtoisesti jäsenmaista toimitettuihin tietoihin. Asetusehdotuksessa veloitetaan jäsenmaat toimittamaan tietoja ehdotuksessa määritellyiltä koulutustilastoaloilta, joita koskevat jo olemassa olevat tiedonkeruut ovat vuosittainen ns. UOE-koulutustilastokysely (Unesco, OECD ja EU) ja noin viiden vuoden välein toteutettava aikuiskoulutustutkimus.

Asetuksella määritellään yhteinen kehys Euroopan tilastojärjestelmän puitteissa tehtävälle tiedonkeruulle ja edesautetaan koulutustilastojen kansainvälisen vertailtavuuden kehittämistä. Oikeusperustasta on hyötyä myös koulutustilastojen laadunparantamisen ja resursoinnin suunnittelun kannalta.

## EU:n Standing Group on Indicators and Benchmarks -työryhmä

EU:n neuvoo-antava indikaattoriryhmä on vuonna 2006 käsitellyt Lissabonin seurannan edellyttämiä indikaattoritarpeita (uudet indikaattorit), keskustellut valittujen indikaattorien käyttöön liittyvistä rajoituksista ja käsitellyt Lissabonin tavoitteiden seurantaraporttia.

Tänä vuonna seuranta koostui kahdesta asiakirjasta: komission laatimasta lyhyemmästä politiikka-analyysistä (Commission Staff Working Paper) ja laajemmasta julkaisusta (Detailed Analysis of Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training). Jälkimmäinen käsiteltiin SGIBissä.

Uusien indikaattoreiden osalta keskeinen keskustelu on liittynyt mahdollisuuksiin saada tarvittavat tiedonkeruut osaksi OECD:n suunnittelemaa tiedonkeruuta (esim. aikuisten kompetensseja ja opettajia koskevat indikaattorit). Edellytys sille, että indikaattoritiedon hankkiminen OECD:n tiedonkeruiden kautta onnistuu, on se, että jäsenmaat antavat samansuuntaisen viestin priorisoitavista seurantakohteista. Lisäksi EU-maiden tulee osallistua OECD-selvityksiin kattavasti. Komissio on yrittänyt saada jäsenmaita toimimaan EU-rintamana ja näyttää pyrkivän luomaan indikaattoreihin liittyvälle yhteistyölle uusia – jollei rakenteina, niin ainakin muotoja.

Euroopan komission CRELL (Centre for Research on Lifelong Learning) käynnisti toimintansa heinäkuussa. Vuoden lopussa tutkijoita on kahdeksan.

## Uudet indikaattorit

### Kielten osaaminen

Kielipolitiikka on yksi laajentuvan EU:n ajankohtaisimmista kysymyksistä. EU:n neuvostossa Itävallan puheenjohtajakaudella toukokuussa 2006 hyväksyttiin päätelmät eurooppalaisesta kielitaitoindikaattorista. Indikaattorilla on tarkoitus mitata yleistä vieraiden kielten osaamista kussakin jäsenvaltiossa.

Indikaattori mittaa neljää kielitaidon osa-aluetta: lukemista, kuullun ymmärtämistä, puhumista ja kirjoittamista. Ensimmäisessä vaiheessa on tarkoitus testata vain viiden eniten opetetun kielen osaamista (englanti, ranska, saksa, espanja, italia). Testattava kohderyhmä on useimmissa maissa tasolla ISCED 2 olevat 15-vuotiaat. Osassa jäsenmaita toisen vieraan

kielen opetus alkaa oppivelvollisuuskoulun jälkeen ja niiden osalta testi pitäisi tehdä ISCED 3 -tasolla. Asian valmistelua ja kehittämistyön johtamista varten on asetettu komission ehdottama jäsenmaiden edustajista koostuva asiantuntijaelin. Kielitaitoindikaattori täydentää nykyisiä kansainvälisiä vertailututkimuksia, joissa arvioidaan peruskoulunsa päättävän ikäluokan lukutaitoa sekä matematiikan ja luonnontieteiden osaamista.

### **Aikuiskoulutustutkimus ja aikuisten taitotasomittaus**

Komissio on viime vuosina ollut aloitteellinen aikuisten taitotasomittauksen käynnistämässä. Mittauksessa tutkittaisiin mm. toiminnallista lukutaitoa (tekstuaalisen ja numeerisen aineiston ymmärtäminen) sekä korkeamman tason ongelmanratkaisutaitoja. OECD on jo pitkällä kehitystyössä vastaavassa hankkeessa (PIAAC). Tällä hetkellä näyttää siltä, että EU:n tarpeet voidaan täyttää osana OECD:n hanketta. Komissio onkin kannustanut EU-jäsenmaita aktiivisuuteen PIAACin kehittämisessä ja alustavasti esittänyt myös rahoitustukea osallistuville jäsenmaille.

Kansainvälisesti vertailukelpoisia aikuiskoulutusta koskevia tilastotietoja on ollut saatavissa varsin vähän. Työvoimatutkimuksesta saadaan EU-maiden kesken vertailukelpoista tietoa aikuisväestön koulutukseen osallistumisesta, mutta ilmiötä tarkastellaan varsin yleisellä tasolla.

Aikuiskoulutustutkimukseksi (AES Adult Education Survey) nimitetty tiedonkeruu toteutetaan yhteensä 24 Euroopan maassa vuosina 2005–2007. Suomessa tiedonkeruu toteutettiin keväällä 2006 integroimalla siihen oma perinteinen kansallinen aikuiskoulutustutkimuksemme. Komissio rahoittaa EU-tutkimuksesta aiheutuvista kustannuksista 2/3 ja loput kuluista hoidetaan kansallisin varoin. Suomessa rahoitusvastuu on jaettu opetusministeriön ja Tilastokeskuksen kesken. Tutkimus tuottaa tietoa paitsi aikuisväestön (25–64-vuotiaat) koulutukseen osallistumisesta ja oppimisesta, koulutusnäkemyksistä ja -esteistä myös tietokoneen käytöstä ja tietoteknisten taitojen tasosta, vieraiden kielten osaamisesta sekä kulttuuri- ja sosiaalisesta osallistumisesta.

### **Oppimaan oppiminen**

Asian valmistelua jatkettiin asiantuntijaryhmässä. Indikaattorityö on etenemässä pilotointiin vuonna 2007.

### **Opettajien ammatillinen kehittäminen**

EU:n komissio kävi OECD:n kanssa keskustelua tiedonkeruun sisällyttämisestä OECD:n opettajaselvitykseen. Näyttää siltä, että indikaattoritieto voidaan saada OECD:n aineistosta.

### **Aktiivinen kansalaisuus**

Indikaattorivalmistelu on käynnistetty. Näillä näkymin seuraavaan International Civics and Citizenship Education Studyyn (ICCES) liitetään aktiivista kansalaisuutta koskeva ”eurooppalainen moduli”. Kysely toteutetaan vuosina 2008–2009.

## Euroopan komission vertaisoppimisen klusterit ja opintovierailut

Komission käynnisti vuonna 2005 vertaisoppimisen toiminnan (PLA/Peer Learning Activity) kansallisista politiikoista oppimiseksi ja hyvien käytänteiden vaihtamiseksi jäsenmaiden välillä. Kukin jäsenmaa on ilmoittautunut jäseneksi niihin teemaryhmiin (Clusters), joiden alueen kehittämistä ne kokevat hyötyvänsä. Kukin maa on voinut osallistua kuitenkin korkeintaan neljän ryhmän toimintaan.

Suomi on osallistunut vuonna 2006 neljän klusterin toimintaan. Klusterit ja niiden vastuuhenkilöt koulutus- ja tiedepolitiikan osaston osastolla ovat:

- Modernisation of Higher Education (Erja Heikkinen)
- Use of ICT in Education (Jouni Kangasniemi)
- Effective Use of Resources (Reijo Aholainen & Mika Tammilehto)
- Teacher Education (Armi Mikkola)

Kaksi ensimmäistä klusteria ovat järjestäneet molemmat 1–3 opintovierailua vuosittain teemojensa mukaisesti. Muut ryhmät eivät ole toistaiseksi järjestäneet opintovierailuja.

Modernisation of Higher Education -ryhmä on toteuttanut opintovierailut vuonna 2006 Tšekissä ja Alankomaissa. Use of ICT in Education -ryhmän vierailut toteutettiin Suomessa ja Luxemburgissa.

Effective Use of Resources -ryhmä on kutsuttu osallistumaan ryhmänä kahteen muussa yhteydessä järjestettyyn konferenssiin. Teacher Education -ryhmän suunnitteilla on järjestää opintovierailu Ruotsiin.

Vuoden 2006 kokemukset ryhmien toiminnasta ovat pääsääntöisesti olleet erittäin positiivisia työskentelyyn osallistuneiden arvioimina. Opintovierailuista on pääsääntöisesti ollut saatavilla eri osapuolia hyödyntävää informaatiota ja tiedonvaihtoa. Opintovierailujen ohjelmat ovat olleet tiiviitä ja kunkin opintovierailun tuloksista on julkaistu erillinen raportti ryhmän toimesta.

Koska ryhmien toiminta organisoidaan erillään opetusministeriön perinteisestä organisaatorakenteesta, on tulosten levittämiseksi mietittävät uusia menettelytapoja. Mikäli opintovierailuja järjestetään myös jatkossa Suomessa, tulisi opetusministeriössä pohtia yhteisiä menettelytapoja syntyvien kulujen ja järjestelytyön kattamiseksi.

Jatkossa haasteellista on pohtia miten syntyneitä tuloksia voidaan hyödyntää paremmin opetusministeriön toiminnassa. Myös tiedonvaihtoa eri klustereiden yleisestä toiminnasta ja tuloksista on syytä tehostaa koulutus- ja tiedepolitiikan sisällä. Klusterien kansalliset vastuuhenkilöt ovat kokoontuneet vuoden aikana vain kerran.

### 3 Poliittikajohtopäätökset

Koulutuspolitiikan indikaattorit ovat tulleet yhä vahvemmin sekä kansalliselle että kansainväliselle asialistalle. Molempien listojen yhteensovittaminen olisi, mikäli mahdollista, tärkeää – ja mahdollisuuksia näyttäisi kyllä olevan. Myös kansallisen politiikan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnissa kansainvälisesti käytettävien indikaattoreiden merkitys tulee varmasti kasvamaan.

Varsinkin Euroopan unionin näkökulmasta, koska unionilla ei ole koulutuspolitiikan harjoittamisen parlamentaarista mandaattia, koulutuspolitiikan kansainvälisillä indikaattoreilla on monissa tapauksissa myös koulutuspolitiikan harmonisoinnin ulottuvuus. Jäsenmaat kehittävät koulutusjärjestelmiään tuottamaan mahdollisimman hyvin samaa yhteisesti valittua tulosta.

Jo nyt käytettävien indikaattoreiden ja kehiteltävien uusien indikaattoreiden suuren määrän takia asiakokonaisuuden hallinta ja indikaattoreiden täysimääräinen hyödyntäminen sekä indikaattorihjauksen käyttäminen edellyttävät nykyistä vahvempaa asiantuntijapanostusta indikaattori- ja analyysituotantoon. Suomen näkökulmasta on keskeistä edistää mm. sellaisten poliittikaindikaattoreiden kehittämistä ja käyttämistä, jotka edustavat koulutuspolitiikan tavoitteita, kuten esimerkiksi koulutuksellista tasa-arvoa. Yksi merkittävä ja laajasti yhteiskuntapolitiikkaan vaikuttava toimintaympäristön muutos eli väestön ikärakenteen kehitys, jonka vaikutukset alkavat Suomessa aikaisemmin kuin pääosassa muita Euroopan maita, voisi myös olla yksi viitekehys uusien koulutuspolitiikan indikaattoreiden, niin kansallisten kuin kansainvälisten, kehittämiseksi.

Merkille pantavaa on myös se, että Suomen viime vuosina erityisesti PISA-tutkimusten tuloksilla saama kuva koulutuspolitiikan kärki- ja mallimaana on laajemmasta näkökulmasta ja varsinkin yleistyksenä liian yksipuolinen. OECD:n Education at a Glance 2006 osoittaa monin tärkein indikaattorein Suomen sijoittuvan jopa jäsenmaiden keskitason alapuolelle. Suomen koulutusjärjestelmän ja koulutuspolitiikan heikkouksiin kuuluvat mm. varttuneemman väestön heikko koulutustaso, osin siihen liittyvä korkeakoulututkimuksen suorittaneiden alhainen määrä, kesinkertaiset koulutusmenot, vaatimaton kansainvälinen opiskelijaliikkuvuus ja ylipitkät opiskeluaajat. Heikot tulokset ovat vähintään yhtä tärkeitä kuin hyvät tulokset, koska myös ne luovat pohjaa koulutuspolitiikan linjan päättämiseksi.

Koulutuspolitiikan indikaattorit ja tiedolla johtaminen ovat myös keskeinen sisältö aivan äskettäin yleiseen EU-käyttöön lanseeratulla uudella “evidence-based educational policy” -käsitteellä ja -ajattelulla. Tavoitteena on jalostaa entistä nopeammin ja pelkistetympin



tietoa koulutuspoliittisen päättäjän päätöksenteon tueksi. Kansainvälisellä vertailutiedolla on tässä ajattelussa tärkeä rooli, koska koulutus on inhimillisten voimavarojen kehittämisen välineenä olennainen kilpailukyvyyn edistämisen tekijä. Kansallisesti olisi järkevää lisätä voimavaroja analyttisiin tehtäviin. Kansainvälistä vertailutietoa tulisi analysoida kansallisesta näkökulmasta jatkuvana toimintana.

Kansainvälisessä kentässä osaamisen mittaukset ovat entistä vahvemmin nousemassa keskiöön. Ainakin korkeakoulujen tuottaman osaamisen, kielten osaamisen, 9-vuotiaiden oppimistulosten vertailut ovat PISAn ja PIAACin lisäksi suunnitelmassa. Kuten PISA on osoittanut, oppimistulosten ja osaamisen mittaukset johtavat maiden välisten paremmuusjärjestysten rakentamiseen. Hyvin menestyneille maille, kuten Suomelle, tämä on tarkoittanut ennen kaikkea niitä kohtaan osoitetun kiinnostuksen lisääntymiseen. Heikommin menestyneissä maissa taas koulutuspoliittinen keskustelu on aktivoitunut. Suomen ei ole vielä tarvinnut varautua selitysten löytämiseen siihen, miksi emme menesty, sillä 1990-luvun lopun matematiikan oppimistulosten mittausten (TIMMS, Trends in International Mathematics and Science Study) jälkeen Suomi on ollut kärkijoukossa.

Osaamisen mittaukset ovat kalliita hankkeita, joten silloin, kun on kysymys kansallisesti tärkeistä mittauksen kohteista, hankkeisiin osallistumiseen olisi varauduttava ajoissa. Projektien painotuksissa ja sisällöllisessä määrittelyssä on etulyöntiasema mailla, jotka ovat käynnistämässä hankkeita. Jos kehittämisvaiheessa valitaan tarkkailijan rooli, suuri osa sisällöistä tulee annettuna ja omien kansallisten tarpeiden mukaisten painotusten mukaan tuominen on vaikeaa. Kustannuksiin varautumisen lisäksi on siis harkittava Suomen kansainvälistä roolia. Osaamisen mittaushankkeet voivat monissa tapauksissa olla myös kansainvälisiä tutkijakouluja suomalaisille arvioinnin asiantuntijoille, jos heille tarjoutuu tilaisuus osallistua mittausten varhaiseen suunnitteluvaiheeseen ja ideoimiseen.

Lopuksi todettakoon, että entistä tehokkaampaa EU:n ja OECD:n välistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa tulee suosia kaikissa yhteyksissä, jotta saavutetaan sekä kustannustehokkaita että mahdollisimman kattavia ja vertailukelpoisia kansainvälisiä indikaattoreita.



OPETUSMINISTERIÖ

*Undervisningsministeriet*

MINISTRY OF EDUCATION

*Ministère de l'Éducation*

ISBN 952-485-952-485-267-5

ISSN 1458-8102